“PODER” E “DIREITO” NA POLÍTICA MUNDIAL

Palavras do Ministro de Estado da Defesa, Raul Jungmann,
no discurso inaugural da XIII Conferência Forte de Copacabana

Rio de Janeiro, 14 de outubro de 2016

Senhoras e senhores,

É uma satisfação estar no Rio de Janeiro para proferir o discurso inaugural da XIII Conferência Forte de Copacabana – de que já tive a oportunidade de participar algumas vezes.

As Conferências do Forte consolidaram, desde 2003, sua presença no calendário de eventos da comunidade nacional e regional de especialistas em segurança, e estenderam sua influência também para a esfera internacional.

A associação entre a Fundação Konrad Adenauer e o Centro Brasileiro de Relações Internacionais – CEBRI mostrou-se profícua no fomento ao debate qualificado sobre segurança internacional e na produção de insumos que têm contribuído para enriquecer o componente analítico do processo decisório e do debate acadêmico na matéria, tanto no Brasil quanto na Europa.

Esta edição da Conferência teve a felicidade de propor um oportuno debate sobre a relação entre “*might and right*” – entre poder e direito, entre uso da força e necessidade de justiça – na política mundial.

Poder e direito, força e justiça, são conceitos antinômicos ou têm relação sinérgica?

A resposta a essa indagação foi inicialmente dada pelo filósofo francês Blaise Pascal há quatro séculos. Em seus Pensamentos, Pascal afirma: “a justiça sem a força é impotente; a força sem a justiça é tirânica”.

Segundo essa visão, há entre ambos uma relação ao mesmo tempo antagônica e sinérgica.

De acordo com a perspectiva dicotômica, poder e direito não coexistem na relação entre os países. Um anula o outro, o primeiro começa onde acaba o segundo.

Interpretado restritamente como recurso à força, o poder seria utilizado como a clássica *ultima ratio regis*, a partir do momento em que falhassem a diplomacia e todos os métodos de solução pacífica de controvérsias.

Essa perspectiva remete à máxima de Clausewitz, segundo a qual “a guerra é a continuação da política com outros meios”. Dessa forma, o poder militar seria a continuação da diplomacia com outros meios. Esgotados os recursos desta última, terminadas as possibilidades de solução civilizada dos diferendos, estaria aberto o livre curso da lei do mais forte.

Essa visão se assenta em uma percepção do caráter anárquico da sociedade internacional. Para os adeptos de um realismo político, como Thomas Hobbes, a ausência de uma autoridade central implica que os Estados raramente perderão a oportunidade de empenhar significativos recursos de poder para buscar satisfazer seus próprios interesses nacionais e maximizar ganhos egoístas, ainda que em desrespeito a normas acordadas com seus pares.

Essa tradição realista da política (*Realpolitik*) tem raízes em Maquiavel e ressurge em meados do século XX, após a desilusão com o idealismo, com os aportes de Morgenthau, renovando-se com o neorrealismo de Waltz, em plena Guerra Fria.

Em contraponto, o jurista holandês Hugo Grotius, pai do direito internacional, reconhecia no século XVI a distribuição assimétrica de poder entre os Estados, mas defendia a prevalência de normas jurídicas a regular a convivência entre os Estados e a defesa de interesses comuns à manutenção do sistema internacional.

De sua parte, autores da escola inglesa, como Hedley Bull, percebem uma sociedade internacional que, embora anárquica, pode ser regida por uma ordem e fundamentada em valores comuns compartilhados pelas nações.

Entramos, a partir dessa visão, na compreensão da sinergia entre poder e direito. Retomando Pascal, a justiça precisa da força para garantir a observância das normas, mediante a ameaça ou o exercício da coerção; por outro lado, a força sem controle do direito, sejam constituições, seja o direito das gentes, é tirania pura e simples.

Poder e direito podem e devem coexistir na política mundial. Não somente coexistir, mas equilibrar-se, de forma que o uso da força seja disciplinado pelo direito, podendo a justiça cercear o uso do poder em benefício de padrões de sociabilidade internacional.

Dentro dessa ótica sinérgica, para que as normas sejam cumpridas, deve haver uma estrutura de coerção eficaz e, sobretudo, legítima, que funcione como garante dessas normas e das regras de convivência entre os Estados. O poder não deve ser utilizado sem o devido respaldo do direito, de maneira unilateral.

Este foi um dos maiores legados da Carta das Nações Unidas: a proscrição do uso da força, exceto em casos de legítima defesa individual ou coletiva, em situações de ameaça à paz.

Em seu capítulo VI, a Carta da ONU estabelece a obrigação de buscar a solução pacífica das controvérsias internacionais. Esgotados esses meios, o capítulo VII prescreve que cabe ao Conselho de Segurança determinar a existência de ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, decidindo sobre medidas a serem tomadas para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.

Senhoras e Senhores,

A Defesa não trabalha apenas com o "dever ser", que abarca o mundo jurídico, mas com o "ser", o mundo real, que é assimétrico, frequentemente injusto, não regido por um poder central, eivado de tentações de poder unilaterais, e no qual precisamos defender nosso patrimônio e nossos interesses.

Por isso é fundamental que os Estados tenham sua autonomia e soberania garantidas por meios e capacidades de defesa adequados, para serem usados quando o contexto mundial pender para a anomia ou a anarquia.

A missão da Defesa inscreve-se nessa perspectiva, que inter-relaciona poder e direito, força e justiça, para promover a paz e a segurança de cada povo e nação.

Trata-se da Pasta que decide, de maneira transparente, como se dará o uso de nossos recursos mais robustos de poder, orientados, no caso do Brasil, para a dissuasão de ameaças e regulamentados pelo direito internacional e os valores nacionais.

Como no caso de qualquer outro país do mundo, o Brasil não se limita a nenhum modelo teórico para analisar o mundo ou para pautar sua atuação internacional e sua política de defesa.

Somos um país pacífico, com sólida tradição diplomática e jurídica, mas sabemos defender ferrenhamente nosso patrimônio e nossos interesses.

Consolidamos cerca de 150 anos sem envolvimento em conflitos bélicos, à exceção das duas guerras mundiais. Nossa orientação pacífica não permite, entretanto, que negligenciemos a possibilidade de resposta a cenários hostis ou o imperativo de que estejamos preparados para dissuadir eventuais ameaças. Sustentamos que ser um país pacífico não significa ser um país passivo ou indefeso.

Nossas relações internacionais regem-se pelos princípios consignados no art. IV da Constituição Federal, entre os quais figuram autodeterminação, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo, cooperação e integração latino-americana.

A propósito da força e do direito, o Brasil sempre defendeu a igualdade entre os Estados, independentemente dos recursos de poder de que disponham. A atuação de Rui Barbosa na Conferência da Haia, em 1907, foi um marco dessa posição.

Interessa-nos, como a toda a comunidade internacional, perseguir nossos objetivos de desenvolvimento nacional e de defesa dentro de um sistema internacional funcional, pacífico e democrático.

Na América do Sul e, em grande medida, também na América Latina, a importância de que o uso da força pelas grandes potências seja disciplinado por normas internacionais está relacionada, em parte, à condição geoestratégica periférica de nosso continente.

Tenho chamado essa condição de "solidão estratégica". Uso essa expressão inspirado, de certa forma, no discurso "A solidão da América Latina", que Gabriel García Márquez proferiu ao receber o Prêmio Nobel de Literatura em 1982.

Essa solidão é reforçada pela Geografia: a Leste, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África; a Oeste, a Hiléia Amazônica, subpovoada e de difícil acesso. Ao Norte, a potência hemisférica, os EUA, que voltaram-se, desde o fim da Guerra Fria, para os teatros geopolíticos do Oriente Médio e do Pacífico.

Sintetizo, nessa expressão, como os países de nossa região sempre estiveram à margem dos centros decisórios do sistema internacional. Há meio século, correntes acadêmicas procuraram explicar e reverter essa condição, desde a teoria da dependência de corte cepalino, de Raúl Prebish, Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso, ao realismo periférico de Carlos Escudé.

Nessa perspectiva de Estados periféricos, em particular latino-americanos, o sistema internacional não é anárquico, mas hierárquico, lugar de clivagens metrópole-colônia, centro-periferia, Norte-Sul, desenvolvido-subdesenvolvido, enfim, rico-pobre.

Frustrada a intenção de ser objeto de um plano Marshall nos anos 1950, justamente por seu caráter de periferia estratégica, nossa América Latina somente voltou a receber atenção na década seguinte, no contexto do movimento de contra insurgência, preocupado com a possibilidade do contágio da revolução cubana.

O Brasil de Kubitschek procurou mostrar que a resposta à instabilidade estratégica estava na superação do subdesenvolvimento, cerne da proposta da Operação Panamericana. As respostas, entretanto, foram o assistencialismo da Aliança para o Progresso e a contra insurgência, com o decorrente ciclo de regimes autoritários.

Em escala global, o terceiro-mundismo refletia a visão do sociólogo francês Alfred Sauvy, que imaginou a reprodução, no cenário internacional, da postura revolucionária do Terceiro Estado da Revolução Francesa. O não alinhamento de Bandung, o G-77 da UNCTAD e a malograda nova ordem econômica mundial dos anos 1970 seguiram essa miragem. Entretanto, a crise da dívida externa dos anos 1980 e a globalização das décadas seguintes sepultou de vez a ascensão em bloco dos países em desenvolvimento.

Em que pesem essas dificuldades de redistribuição do poder mundial, o Brasil continua defendendo que a redução das assimetrias entre os países e o respeito ao direito internacional asseguram maior estabilidade estratégica global.

As estruturas institucionais de governança global, especialmente em matéria de segurança coletiva, encontram-se anacrônicas em relação à nova configuração de poder do pós-Guerra Fria, a começar pela composição do próprio Conselho de Segurança, e necessitam, urgentemente, ser reformadas.

A defesa da reforma do Conselho e de outras medidas de democratização e melhor representatividade dos países emergentes na ordem internacional vai muito além de pleitos por assentos em foros privilegiados.

Trata-se, na verdade, de defender a possibilidade de que novos países, inclusive países em desenvolvimento e em posição de liderança regional, como o Brasil, aportem suas perspectivas e sua contribuição ao regime de paz e segurança internacional.

Quando a Guerra Fria chegou ao fim, o Ocidente sonhou com uma ordem estável e o fim dos conflitos entre as nações. Chegou-se a pensar que era o fim da história, na expressão de Francis Fukuyama.

Mas não foi necessário muito tempo para que novos conflitos surgissem, alguns calcados em rivalidades antigas e, em grande medida, relacionados a assimetrias de desenvolvimento, além de novos desafios introduzidos por atores não estatais e ilícitos transnacionais.

Proliferaram-se dramas humanitários em vários países e regiões. O terrorismo tornou-se, efetivamente, ameaça à paz mundial.

Antes de falarmos das ameaças terroristas contemporâneas e do Estado Islâmico, como sugere o programa desta Conferência, permitam-me colocar o surgimento desses atores

em perspectiva e sugerir o exame das causas profundas relacionadas com sua criação e expansão.

Qualquer observador minimamente informado saberá demonstrar que o Estado Islâmico e o drama dos refugiados são consequência direta do desequilíbrio gerado por ações unilaterais no Iraque, na Líbia e na Síria, sem respaldo do Conselho de Segurança, ou além do mandato por ele conferido.

Como todos se recordarão, o Iraque foi alvo de uma incursão unilateral sem mandato do Conselho de Segurança da ONU.

Na Líbia e na Síria, houve extrapolação dos mandatos do Conselho de Segurança, que estabeleciam medidas de proteção da população civil, mas que foram utilizados para apoiar militarmente mudanças de regimes – e não se trata, aqui, de manifestar apoio a regimes tirânicos ou despóticos.

Nesses casos, violações do direito internacional tiveram como consequência o desequilíbrio estratégico e a desorganização das estruturas de poder, que geraram agravamento de tensões, fragmentação política e proliferação de células terroristas.

O Brasil tem defendido, sistematicamente, que não há solução apenas militar para esses e para outros conflitos contemporâneos.

A configuração internacional, caracterizada por desequilíbrios de poder, gera tensões e instabilidades que contribuem para o surgimento de grupos insurgentes e de organizações terroristas ou criminosas e que tendem a incrementar a guerra irregular.

Ainda que a ocorrência de conflitos generalizados entre Estados se tenha reduzido, renovam-se aqueles de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e separatismos, em cenários propícios para o desenvolvimento de novos formatos de guerra.

Os conflitos contemporâneos incorporaram uma multiplicidade de métodos, atores e tecnologias e alcançaram o elevado grau de complexidade descrito por Frank Hoffman, em seu conceito de "guerra híbrida".

Segundo esse autor, os conflitos do século XXI se caracterizam por uma fusão de várias formas de guerra: regulares e irregulares, convencionais e assimétricas, com táticas e planejamento descentralizado, com atores não estatais que empregam tecnologias sofisticadas e métodos inovadores, propaganda e guerra de informação, além de ataques cibernéticos.

O conceito de guerra híbrida está presente na nova versão da Estratégia Nacional de Defesa do Brasil.

Senhoras e Senhores,

Permitam-me agora referir-me ao processo de atualização dos documentos de defesa no Brasil: a Política Nacional de Defesa, que completa 20 anos, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

A atualização desses documentos, realizada a cada quatro anos, é necessária justamente para incorporar o exame das características e dos desafios da conjuntura internacional e regional contemporâneas às nossas políticas e estratégias de defesa.

Apresentaremos esses documentos ao Congresso Nacional na próxima semana.

Peço-lhes a vênia para apenas mencionar os Objetivos Nacionais de Defesa, mesmo sem aprofundá-los aqui:

garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial

adequar a capacidade de defesa, para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas

salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior

contribuir para a preservação da coesão e unidade nacionais

contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais

contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais

promover a autonomia produtiva e tecnológica na área de defesa

ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de defesa nacional

O objetivo 6, que se refere ao incremento da projeção internacional do Brasil e sua melhor inserção nos processos decisórios mundiais, desdobra-se nas seguintes estratégias: atuação multilateral, cooperação internacional e fortalecimento do poder nacional por meio do desenvolvimento dos setores estratégicos de defesa (nuclear, cibernético e espacial), do aumentar a segurança das estruturas estratégicas, do aprimoramento do sistema nacional de mobilização e do incremento da capacidade expedicionária.

A Política Nacional de Defesa atualizada reconhece que, em decorrência da globalização, os Estados têm-se desenvolvido e se tornado mais interdependentes, e associações político-econômicas de países se formam ou se fortalecem em busca de maior influência internacional.

Os benefícios desse processo, contudo, não se distribuem equitativamente, deixando à margem países e regiões, o que perpetua as assimetrias de desenvolvimento.

Com relação ao ambiente regional, a PND reafirma a delimitação conceitual do nosso entorno estratégico, que compreende a América do Sul, o Atlântico Sul, a Antártida e a África ocidental.

A ênfase no entorno estratégico não deve, no entanto, excluir relações privilegiadas com parceiros tradicionais, nem com novos parceiros em outros continentes.

Em função das tradicionais relações, a América do Norte e a Europa Ocidental também constituem áreas de interesse. Isso exigirá uma correção de rumo, em nossa política e estratégia nacionais de defesa, em relação ao período mais recente. Nosso foco não deve estar apenas em nosso entorno regional: devemos voltar a dar atenção aos centros dinâmicos da política estratégica e da economia globais, como as já mencionadas América do Norte e Europa Ocidental e as potências da Ásia-Pacífico.

Esta Conferência oferece oportunidade especial para que voltemos nossa atenção para as tradicionais relações com a União Europeia – uma grande referência no tocante à integração. Entendemos que a América do Sul também pode seguir fomentando seus mecanismos de cooperação e integração, inspirada na referência europeia e atenta para os desafios comuns que compartilhamos no nosso subcontinente.

Sabemos que existem diferenças conjunturais e estruturais entre o Brasil, seu entorno e a Europa, mas também é certo que há muita convergência, com relação a valores e propósitos. Espero que este debate enseje um ambiente propício para avaliarmos possibilidades de atuação em parceria no cenário internacional.

Além disso, os laços históricos e as afinidades culturais com o Brasil conferem aos países de língua portuguesa especial atenção aos esforços de cooperação no campo da Defesa.

Igualmente, ao norte, a proximidade do mar do Caribe e da América Central impõe que se dê crescente atenção àquela região.

No âmbito regional, a ausência de conflitos graves e a convergência de interesses devem contribuir para o incremento da cooperação entre os países sul-americanos, consolidando a confiança mútua e a execução de projetos de defesa, com vistas ao desenvolvimento de capacidades tecnológicas e industriais e à consecução de estratégias comuns.

Por meio da Unasul e de seu Conselho Sul-Americano de Defesa, buscamos construir uma identidade sul-americana de defesa e, gradualmente, alcançar uma capacidade dissuasória regional contra eventuais ameaças extrarregionais.

Quero fazer uma menção específica ao processo de paz da Colômbia e parabenizar o presidente colombiano, Juan Manuel Santos, pelo Prêmio Nobel da Paz, pelo seu esforço pessoal de pacificação do seu país, que vive uma guerra civil há mais de 50 anos.

O Brasil respeita a opinião da maioria dos eleitores colombianos por meio do referendo popular, mas apoia a determinação do Governo colombiano de não desistir da causa da paz. O governo brasileiro encoraja o governo colombiano, as FARC e todas as forças políticas da Colômbia a perseverarem na busca de uma solução pacífica para esse conflito e na resolução dos problemas estruturais que o alimentam há décadas.

Esse esforço revela a disposição pacífica de nosso continente, que o Brasil vê como espaço de paz, desenvolvimento e cooperação.

A América do Sul, o Atlântico Sul, a Antártida e a África ocidental detêm significativas reservas de recursos naturais, em um mundo já cioso da escassez desses ativos.

Esse cenário poderá intensificar a ocorrência de conflitos nos quais prevaleça o uso da força ou o seu respaldo para a imposição de sanções políticas e econômicas, com uma indesejável militarização do Atlântico Sul, área que deve ser resguardada da interferência de interesses extrarregionais e preservada como Zona de Paz e Cooperação.

Temos ainda à nossa frente o desafio de se elevar o nível político do debate sobre defesa em nosso país. Somos, felizmente, uma sociedade que não experimentou a guerra em nossa história recente.

Ao mesmo tempo, no entanto, o Brasil consagrou-se no cenário global de paz e segurança por meio de sua participação em operações de paz da ONU.

Trata-se de uma oportunidade de atuar em países que compartilham desafios de desenvolvimento e segurança muito semelhantes aos que vivemos em nossa própria realidade, e nos quais nossa abordagem, somada ao profissionalismo e preparo que caracterizam nossas Forças Armadas, tem feito muita diferença.

Senhoras e senhores,

Para concluir, quer falar-lhes dos quatro "Ds" que consubstanciam a agenda do Ministério da Defesa no Brasil. São eles: Defesa, Desenvolvimento, Diplomacia e Democracia.

A categoria "Defesa" reúne os conceitos, os valores e os objetivos que fundamentam a nossa política de defesa e que estão expressos nos três documentos de defesa a que nos referimos ainda há pouco.

O "Desenvolvimento" remete ao lugar de destaque que tem a defesa no projeto de desenvolvimento nacional, aos Projetos Estratégicos das Forças Armadas, à Base Industrial de Defesa e à necessidade de projetarmos novas oportunidades comerciais e parcerias no plano internacional. Não existe defesa sem Base Industrial de Defesa, ou pelo menos não com autonomia e independência. Trabalharemos pelo estímulo aos produtos da BID e pela preservação dos projetos estratégicos das Forças Armadas, que são motivos de orgulho nacional para nosso País.

Vale ainda ressaltar que a nova realidade fiscal do País exigirá, da parte do Ministério da Defesa e dos Comandos das três Forças, elevado grau de resiliência e adaptação a fim de manter nossos projetos estratégicos. Alguns desses projetos haviam sido lançados em 2008, por ocasião da primeira Estratégia Nacional de Defesa, quando o Brasil e o mundo passavam por um período de expansão econômica e o Brasil via crescer sua projeção política e estratégica em escala global. Hoje, como sabemos, o cenário é bem menos positivo no curto prazo.

A esfera da "Diplomacia" evoca os princípios que regem as relações internacionais do Brasil e o objetivo de conjugar interesses conflitantes. Isso exige uma articulação muito fina entre o Itamaraty e a Defesa. Para isso, estou iniciando, juntamente com o Ministro José Serra, uma coordenação mais sistemática entre os Ministérios da Defesa e das Relações Exteriores. Lançaremos, em breve, um mecanismo de consultas recíprocas e uma série de painéis temáticos para formulação de políticas conjuntas com base em uma agenda convergente.

Finalmente, a referência à "Democracia" traduz o mais absoluto respeito à ordem constitucional e política de nosso País e evoca a transparência e a crescente participação da sociedade e do Congresso na agenda da defesa nacional.

Esses quatro "Ds" compõem uma grande estratégia de defesa, que combina dissuasão e cooperação e que pauta nossas relações internacionais, em especial com os nossos vizinhos.

Com relação a esse ponto, se me permitem uma última referência teórica, cabe mencionar o conceito de poder inteligente (*smart power*) cunhado por Joseph Nye. Trata-se da capacidade de combinar recursos de poder militar ou econômico – o poder robusto (*hard power*) – com a influência cultural ou persuasão – o poder brando (*soft power*) – em uma estratégia vencedora e legítima.

O Brasil é capaz de combinar ambos os poderes em uma sólida estratégia de *smart power*. Nosso poder brando, expresso na capacidade de cooperar de maneira mutuamente benéfica com outros países, reforça nosso poder robusto, capaz de dissuadir ameaças e de concretizar projetos estratégicos na área de defesa.

Retomo, nesta conclusão, o tema desta Conferência, o binômio poder e direito, a força e a justiça, e suas interpretações, tanto dicotômicas quanto sinérgicas. É clara a importância da Defesa e das capacidades materiais para garantir o que é justo e certo. O poder é um garante do direito, ao mesmo tempo em que o direito disciplina o uso da força.

Nesse contexto, a dissuasão e a cooperação são as duas faces da mesma moeda da Defesa.

Termino esta apresentação ressaltando o valor da cooperação e da confiança como características fundamentais do perfil brasileiro de Defesa.

Nenhum arsenal, por mais poderoso que seja, poderá gerar mais segurança do que um ambiente de cooperação econômica e geoestratégica.

Nenhum sistema de espionagem, por mais treinados que sejam seus integrantes e por mais sofisticados que sejam seus algoritmos e componentes cibernéticos, é superior a um clima de confiança mútua e sincera.

O Brasil sempre lutará pela construção da paz – seja na prevenção de conflitos, seja no fortalecimento da paz em ambiente de pós-conflito – por meio da cooperação e da construção de confiança entre atores estatais e não estatais.

Ao mesmo tempo, sabemos que a paz somente será viável e sustentável se houver justiça, respeito ao direito internacional e desenvolvimento em escala local, regional e global.

Fora do desenvolvimento, da justiça e do direito, somente impera a lei do mais forte, esteio das práticas espúrias de intervenção e ingerência, quaisquer que sejam seus ornamentos ideológicos ou pretensamente humanitários.

Trabalhemos, então, para melhor compreender as situações do mundo contemporâneo em que o emprego da força é inevitável – e, se possível, para identificar os meios de evitá-las.

Esforcemo-nos por ampliar os espaços de diálogo, os esforços de entendimento, os mecanismos de solução pacífica de controvérsias.

Compreendamos melhor o modo como os desequilíbrios globais afetam as dinâmicas de segurança regional na América do Sul.

Exploremos as possibilidades de cooperação entre o nosso continente e a Europa em prol de um mundo mais estável e harmônico.

Mantenhamos, em suma, a tradição já construída nas conferências do Forte de explorar no diálogo e na confiança mútua os meios de semear a paz.

Desejo a todos um excelente dia de debates.

Muito obrigado!